Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7070**

14. Wahlperiode 10. 10. 2001

Antrag

der Abgeordneten Dr. Heidi Knake-Werner, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Klaus Grehn, Pia Maier und der Fraktion der PDS

Den Einstieg in einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Defizit von mehr als sechs Millionen Arbeitsplätzen kommt einer Erosion der traditionellen Arbeitsgesellschaft gleich, der nicht mehr durch wirtschaftliches Wachstum allein begegnet werden kann. Wachstumsraten, die Arbeitsplätze in dieser Größenordnung schaffen könnten, sind ökonomisch unrealistisch und ökologisch nicht vertretbar.

Gleichzeitig liegen viele Aufgaben im ökologischen, sozialen und kulturellen Bereich seit Jahren brach und bleiben ungetan. Die sozialen und ökologischen Probleme nehmen zu, während die öffentlichen Dienstleistungen in den letzten Jahren erheblich ausgedünnt wurden und die Daseinsvorsorge für die Bevölkerung insgesamt schlechter geworden ist.

Neue Investitionen, um neue Bedürfnisse zu befriedigen, etwa im ökologischen Bereich „rechnen" sich kurzfristig häufig nicht. Traditionelle Anbieter auf dem Markt sind mit ihren Investitionen bereits festgelegt und auf die Amortisation ihres Kapitals orientiert. Dies wird im Energiesektor am Beispiel der Atomindustrie besonders deutlich.

Für einen anderen Teil des Bedarfs gibt es auch längerfristig keine oder nur eine minimale zahlungsfähige Nachfrage, z. B. im kulturellen oder sozialen Bereich, wie etwa bei der Betreuung und Freizeitgestaltung älterer Menschen.

Der klassische öffentliche Dienst mit seinem von oben nach unten durchstrukturierten traditionellen Staatsapparat ist angesichts der ausdifferenzierten hochkomplexen modernen Gesellschaft oft zu unflexibel und zu langsam, um die vielfältigen neu auftauchenden Bedürfnisse in der Gesellschaft frühzeitig wahrzunehmen und adäquat zu befriedigen. Darüber hinaus fehlt es ihm zunehmend an Finanzmasse, um entsprechend tätig werden zu können, bedingt durch Massenarbeitslosigkeit und daraus resultierenden stagnierenden oder rückläufigen Staatseinnahmen, sowie Einnahmeverzicht aus Unternehmens- und Vermögensbesteuerung.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, ein Instrument zu entwickeln, das geeignet ist, die Bedienung von unbefriedigten gesellschaftlichen Bedürfnissen mit dem Abbau eines Teils der Massenarbeitslosigkeit zu verbinden: Einen Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung zwischen Staat und Markt.

Ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor mit Perspektive muss sich von einem staatlich geförderten Niedriglohnsektor in der Privatwirtschaft ebenso unterscheiden, wie vom bisherigen kurzatmigen zweiten Arbeitsmarkt:

Er muss sich an längerfristigen gesellschaftlichen Bedürfnissen orientieren, demokratisch verfasst sein und normale, tariflich bezahlte Arbeitsplätze bereitstellen. Er sollte als Element zwischen traditionellem öffentlichen Dienst und Markt konzipiert werden. Hier sollen auch Modellversuche stattfinden, bei denen sich nach einer bestimmten Entwicklungsphase herausstellen kann, welches der jeweiligen gesellschaftlichen Aufgabenfelder eher als Staatstätigkeit in den Aufgabenkanon der öffentlichen Hand übernommen werden sollte, was in Gänze besser dem Markt überlassen werden kann, oder was im „Dritten Sektor“ verbleibt.

Öffentlich geförderte Beschäftigung zwischen Staat und Markt ist in der Bundesrepublik Deutschland nichts Fremdes: Es existiert bereits ein solcher „Dritter Sektor“, in dem vor allem die Wohlfahrtsorganisationen eine große Rolle spielen und in dem bereits schätzungsweise 1,5 Millionen Personen Beschäftigung finden.

Die organisatorische Verfassung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS) kann sich auf die guten Erfahrungen stützen, die in der Bundesrepublik Deutschland einerseits mit förderativen Strukturen und andererseits mit selbstverwalteten Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie den Sozialversicherungsträgern gemacht wurden.

Sinnvolle Aufgaben für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, die sonst kaum oder nur unzureichend erledigt werden wären beispielsweise die

- Unterstützung gesellschaftlicher Selbstorganisation:

  Qualifizierung und Weiterbildung von Ehrenamtlichen aus Politik, Vereinen, Bürgerinitiativen, Dienstleistungsagenturen für Vereine, Unterstützung für Selbsthilfe und Nachbarschaftsprojekte;

- Verbesserung öffentlicher Daseinsvorsorge:

  Psychosoziale Beratungsgruppen, Schuldner- und Verbraucherberatung, Gemeinwesenarbeit und multikulturelle Projekte, Entwicklung von Stadtteilkultur, Jugend- und Seniorenfreizeitprojekte, Breitensport;

- Ergänzende Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur:

  Dabei soll es sich um solche ergänzenden Aufgaben handeln, die nicht durch normale Vergabeverfahren geregelt werden können, oder die für Wirtschaftsunternehmen nicht interessant, weil nicht lukrativ sind:

  Vorbereitende Arbeiten zur Entwicklung ökologisch verträglicher Naherholungsprojekte entwickeln, zur Renaturierung von Biotopen und zur Entsiegelung von Flächen, zur Begrünung von Wohngebieten, zur Anlage und zum Unterhalt von Spiel- und Sportplätzen;

- Förderung sozialer und ökologischer Innovationen:

  Wissenschafts- und Gesundheitsläden, Förderung ökologischer Produktinnovationen bis zur Marktreife, Ökologieberatung für Haushalte, Handwerk usw.

Um das soziale, kulturelle und ökologische Lebensniveau der Bevölkerung zu heben und zugleich einen Beitrag zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit zu leisten, kommt es darauf an, in einem ersten Schritt den Einstieg in einen ÖBS zu ermöglichen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zu folgenden Regelungsbereichen Gesetzesänderungen vorzulegen, die den Einstieg in einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor ermöglichen:

1. Verankerung der Förderung von ÖBS-Projekten im Bundeshaushalt:

1.1 Der Titel „Förderung und Erprobung der Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ soll zu fünfzig Prozent umgewidmet werden zu einem Instrument der Kofinanzierung von Projekten im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor.

1.2 Die Vergabe dieser Mittel bedürfen der Zustimmung eines Beirats, der sich drittelparitätisch aus Vertretern des Parlaments, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammensetzt.

Bei der Zusammensetzung dieses Beirats sollen Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitslosen, Expertinnen und Experten aus Umwelt- und Sozialverbänden sowie der Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit Berücksichtigung finden, für die die entsendenden Gruppen jeweils ein Vorschlagsrecht haben.

1.3 Die Finanzierung von Projekten des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors aus Mitteln des Bundes erfolgt in der Regel zu fünfzig Prozent. Die Finanzierung durch Bundesmittel setzt die Kofinanzierung durch Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und/oder durch Mittel des jeweils beteiligten Bundeslandes und/oder der jeweiligen Kommune voraus.

2. Änderungen des Haushaltsrechts:

Änderungen im Haushaltsrecht sollen für Projekte im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor die Flexibilität im Mitteleinsatz erleichtern, sowie auch Möglichkeiten für die Projekte schaffen, sich finanziell stärker auf eigene Füße zu stellen, in dem Einnahmen und Rücklagenbildungen ermöglicht werden.

3. Änderungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III):

3.1 Analog der Regelung für ABM im § 266 soll auch bei SAM „verstärkte Förderung“ möglich sein, d. h. es werden zusätzliche Zuschüsse und Darlehen durch die Bundesanstalt für Arbeit erbracht, wenn ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Maßnahme besteht, sie anderweitig nicht durchgeführt werden kann und sie durch das Land in gleicher Höhe kofinanziert wird.

3.2 ABM und SAM im gewerblichen Bereich sollen nicht nur an Wirtschaftsunternehmen, sondern auch an Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften vergeben werden können.

3.3 Auch Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften sollen die Möglichkeit eingeräumt bekommen, Eingliederungszuschüsse zur Eingliederung von förderungsbedürftigen Arbeitnehmern zu erhalten.

3.4 Die Einsatzfelder von SAM sollen weitererfasst werden, als im jetzigen Katalog des § 273. Es soll keine Beschränkung durch Aufzählung im Einzelnen mehr geben. Das Kriterium für die Vergabe von SAM soll generell das „Öffentliche Interesse“ sein.

3.5 Das „berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt“ bei ABM und SAM soll nicht mehr nur 80 %, sondern 100 % (des tariflichen) Arbeitsentgelts betragen.

3.6 Arbeitgeber erhalten nur Zuschüsse nach dem SGB III wenn es für die Beschäftigungsverhältnisse einen Tarifvertrag gibt.

3.7 Die Förderdauer von SAM soll generell fünf Jahre betragen können.

3.8 Projektförderung soll nicht nur bei Maßnahmen nach § 10, sondern auch bei ABM und SAM möglich sein.

3.9 Projekte, die nach § 10 gefördert werden, können auch im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor angesiedelt sein. Eine ausschließliche Orientierung auf den bestehenden ersten Arbeitsmarkt, wie gegenwärtig, soll für eine Förderung nicht Voraussetzung sein.

3.10 Projekte sollen Einnahmen tätigen und Rücklagen bilden können. Dabei sollen in Abstimmung mit regionalem Handwerk und Unternehmen nur solche Projekte gefördert werden, die die Existenz bestehender Betriebe nicht gefährden.

4. Öffentliche Förderung gemeinwohlorientierter Projekte und Unternehmen:

4.1 Projekte und Unternehmen, die durch den Verkauf von Produkten oder Leistungen Einnahmen erzielen, erhalten in der Aufbauphase (5 Jahre) die Möglichkeit, steuerfreie Rücklagen zu bilden, wenn sie in dieser Phase überwiegend vormals Langzeitarbeitslose oder andere sozial zu unterstützende Personen beschäftigen.

4.2 Gemeinwohlorientierte Projekte und Unternehmen sollen durch spezielle Bürgschaftsprogramme unterstützt werden und erhalten eine besondere Berücksichtigung bei öffentlicher Auftragsvergabe, die die Benachteiligung von Handwerksbetrieben sowie kleinen und mittleren Unternehmen ausschließt.

4.3 Projekt- oder Unternehmensanteile an gemeinwohlorientierten Einrichtungen sollen steuerlich abzugsfähig sein, solange sie im Projekt- oder Unternehmen angelegt sind.

5. Förderung von Gemeinwohlorientierten Genossenschaften (Sozialgenossenschaften):

5.1 Sicherung des rechtlichen Rahmens für Gemeinwohlorientierte Genossenschaften (Sozialgenossenschaften).

5.2 Für Projekte und Unternehmen im ÖBS ist die Bildung von gemeinnützigen Genossenschaften (Sozialgenossenschaften) besonders zu fördern und ihre Gründung zu erleichtern. Dies schließt die Beseitigung von Widersprüchen zwischen Genossenschaftsrecht und steuerlichem Gemeinnützigkeitsrecht ein.

Berlin, den 10. Oktober 2001

Dr. Heidi Knake-Werner
Dr. Ruth Fuchs
Dr. Klaus Grehn
Pia Maier
Roland Claus und Fraktion

Begründung

Zu I.

Die durch die bestehende Beschäftigungslücke von über sechs Millionen nach wie vor dramatische Lage am Arbeitsmarkt verlangt entschlossene Schritte zumindest des Einstiegs in einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor.

Begründungen im Einzelnen:

Zu 1.

Die Förderung von ÖBS-Projekten soll im Bundeshaushalt verankert werden, damit ihre institutionelle Förderung gesichert ist. Darüber hinaus erhalten sie dadurch auch die Bedeutung, die ihnen zukommt, ein wesentlicher Baustein zu sein für eine Alternative zu perspektivlosen Projekten des Zweiten Arbeitsmarktes.

Zu 1.1

Die teilweise Umwidmung des Titels „Förderung und Erprobung der Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ zugunsten von ÖBS-Projekten erschließt für diese eine Finanzierungsquelle, die gegenwärtig zu 90 % für die im Grundsatz perspektivlosen Modellprojekte im Niedriglohnsektor oder die Vorbereitung der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gebunden sind. Allein durch die Umwidmung von 50 % des Haushaltstitels würden dabei bei gegenwärtig 75 Mio. DM ca. 1 300 Arbeitslose eine neue Arbeit erhalten.

Zu 1.2

Bei der Vergabe von Mitteln sollten über die Verwaltung hinaus wichtige gesellschaftliche Kräfte einbezogen werden, nicht zuletzt auch Vertreter von Arbeitslosen, um entsprechende Erfahrungen und Urteilsvermögen bei der Beseitigung von Arbeitslosigkeit mit einzubeziehen. Dies geschieht am besten in der Form des vorgeschlagenen Beirats.

Zu 1.3

Die Vergabe von Bundesmitteln soll an die Kofinanzierung durch Länder und/oder Kommunen, bzw. die Bundesanstalt für Arbeit gebunden werden, um diese in die Pflicht zu nehmen und ihre spezifischen Interessen und Aufgaben mit einzubeziehen, wie regionale Schwerpunktsetzungen bzw. die Integration von unterschiedlichen Arbeitslosengruppen in den Arbeitsmarkt.

Zu 2.

Das Ziel einer Änderung des Haushaltsrechtes ist es, dass sich Projekte im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor soweit möglich auf eigene Füße stellen können, um von öffentlichen Finanzmitteln unabhängiger zu sein. Dazu ist es notwendig z. B. Mittel ohne Probleme von einem Jahr auf das nächste zu übertragen oder ihre vorgezogene Verwendung vornehmen zu können sowie Einnahmen erzielen und Rücklagen bilden zu können, ohne einen entsprechenden Verlust an öffentlichen Fördermitteln befürchten zu müssen.

Zu 3.

Das SGB III stellt für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumentarien bereit, die jedoch dringend der Novellierung bedürfen.

Zu 3.1

Ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse vorausgesetzt, ist nicht einzusehen, wieso „Verstärkte Förderung“ nur für ABM und nicht auch für SAM gelten sollte, zumal mit SAM wichtige strukturpolitische Aufgaben erledigt

werden können, womit die von Arbeitslosen in einen Arbeitsmarkt mit Perspektive verbunden sein kann.

Zu 3.2

Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften spielen in vielen Regionen vor allem Ostdeutschlands neben einer arbeitsmarktpolitischen teilweise auch eine wichtige wirtschaftspolitische Rolle. Deshalb soll ihnen auch wie normalen Wirtschaftsunternehmen die Möglichkeit eingeräumt werden, ABM und SAM im gewerblichen Bereich zu erhalten.

Zu 3.3

Da Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften als Bestandteil eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors längerfristig als der gegenwärtige Zweite Arbeitsmarkt angelegt sein sollen, ist es auch gerechtfertigt, dass sie wie andere Betriebe oder Einrichtungen des Ersten Arbeitsmarktes Eingliederungszuschüsse zur Eingliederung förderungsbedürftiger Arbeitnehmer erhalten.

Zu 3.4

Das arbeitsmarktpolitische Instrument SAM muss für den Einsatz als Fördermaßnahme für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor qualifiziert werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte sich nicht auf die beschriebenen Einsatzfelder des § 273 SGB III beschränken, zumal diese Beschränkung neue Einsatzfelder vollständig ausschließt. Das wesentliche Kriterium für die Vergabe der entsprechenden Fördermittel ist das „Öffentliche Interesse“, in dem die Maßnahmen liegen müssen.

Zu 3.5

Auch für öffentlich geförderte Beschäftigung sollte gelten: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Darüber hinaus ist ein Lohnabstandsgebot hier besonders unbegründet, da der Arbeitsmarkt keinen leichten Wechsel in andere Sektoren ermöglicht. Selbst unterstellt, ein Lohnabstand würde einen Druck zum Wechsel auf die Beschäftigten auslösen, durch die minderhohe Einstufung wird die entsprechende Beschäftigung diskreditiert und der Wechsel faktisch erschwert.

Zu 3.6

Ein Unterlaufen tariflicher Regelungen durch Arbeitgeber muss durch eine solche Vorschrift verhindert werden. Beschäftigungsverhältnisse auch im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor bedürfen tariflicher Regelung. Dies liegt im Interesse der Beschäftigten und der Öffentlichkeit, die keinen minderwertigen Beschäftigungssektor unter ihrem Einfluss akzeptieren sollte. Dabei ist es durchaus denkbar für solche öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse einen eigenen Tarifvertrag abzuschließen.

Zu 3.7

Ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor soll sich unter anderem dadurch vom bestehenden Zweiten Arbeitsmarkt unterscheiden, dass seine Beschäftigungsverhältnisse längerfristiger angelegt sind.

Zu 3.8

Qualifizierte Arbeit setzt auch eine entsprechende Ausstattung mit Arbeitsmitteln voraus. Vielen Arbeitsförderprojekten nicht nur im Osten Deutschlands fehlen dazu häufig die Mittel. Deshalb sollte Projektförderung generell als Möglichkeit in der Arbeitsmarktpolitik vorgesehen sein.

Zu 3.9

Projekte nach § 10 SGB III tragen experimentellen Charakter. Häufig ist dies nicht kompatibel mit der ihnen im SGB III zugeschriebenen Aufgabe aus-

schließlich auf den bestehenden ersten Arbeitsmarkt zu orientieren. Auch ignoriert diese ausschließliche Orientierung auf den bestehenden ersten Arbeitsmarkt die Tatsache, dass dieser längst nicht mehr dazu in der Lage ist, ausreichend Arbeitsplätze für alle Arbeitslosen bereitzustellen – einer der Gründe für die Notwendigkeit eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors.

Zu 3.10

Analog der Änderungen im Haushaltsrecht soll auch im SGB III verankert werden, dass Projekte Einnahmen tätigen und Rücklagen bilden können. Durch Abstimmung in regionalen Konsensgremien, in die auch Vertreter der örtlichen Handwerks- und anderer Betriebe einbezogen sind, soll gewährleistet werden, dass deren wirtschaftliche Existenz durch die Förderung von Projekten nicht gefährdet wird.

Zu 4.

Gemeinwohlorientierte Projekte und Unternehmen bedürfen zu ihrer Etablierung öffentlicher Unterstützung über die bisher aufgeführten Förderinstrumente hinaus.

Zu 4.1

Gerade die Aufbauphase neuer Projekte und Unternehmen bedarf der Unterstützung. Projekte und Unternehmen, die durch den Verkauf von Produkten oder Leistungen Einnahmen erzielen, können dadurch unterstützt werden, dass es ihnen ermöglicht wird, steuerfreie Rücklagen zu bilden. Dies ist gerade für viele gemeinwohlorientierte Unternehmungen sinnvoll, da diese häufig über wenig finanzielle Rücklagen verfügen. Allerdings ist diese Steuererleichterung an die Beschäftigung sozial zu unterstützender Personen zu binden. Neben dem Inhalt der Tätigkeit ist auch dies ein Ausweis der Gemeinwohlorientierung.

Zu 4.2

Bürgschaftsprogramme und vor allen Dingen die Berücksichtigung bei öffentlicher Auftragsvergabe sind bewährte Mittel der öffentlichen Unterstützung, die eine gewisse finanzielle Absicherung darstellen. Zugleich kann, insbesondere bei öffentlicher Auftragsvergabe, durch die öffentlichen Institutionen eine gewisse Steuerung der Richtung der Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt vorgenommen werden. Gleichzeitig muss dabei gewährleistet werden, dass kleine und mittlere Unternehmen bei dieser Auftragsvergabe nicht benachteiligt werden.

Zu 4.3

Eine Investition in gemeinwohlorientierte Unternehmungen für eine solche Einrichtung kann durch ihre steuerliche Abzugsfähigkeit ebenfalls erleichtert werden.

Zu 5.

Gemeinnützige Genossenschaften oder Sozialgenossenschaften sind ein relativ neues Instrument innerhalb der Genossenschaftsidee. Sie sollen für die Entwicklung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors fruchtbar gemacht werden, insbesondere für die Aktivierung von Arbeitslosen durch den Selbstverwaltungsgedanken der Genossenschaft. Der gemeinwohlorientierte Charakter einer Sozialgenossenschaft würde so in einem dreifachen Sinne wirksam werden: durch den sozialen Inhalt ihrer Tätigkeit, durch die soziale Art und Weise ihrer Tätigkeit (Selbstverwaltung) und durch die Tatsache, dass insbesondere sozial zu unterstützende Personengruppen in ihr tätig sind.

Zu 5.1

Der rechtliche Rahmen von gemeinwohlorientierten Genossenschaften (Sozialgenossenschaften) muss gesichert werden. Dazu muss die Rechtsunsicherheit bei der Bildung gemeinnütziger Genossenschaften beseitigt werden. Während das Genossenschaftsrecht das Verfolgen gemeinnütziger Bestrebungen als Hauptzweck einer Genossenschaft nicht zulässt (§ 1 Abs. 2 Genossenschaftsrecht), hat die Abgabenordnung die ausschließliche Verfolgung gemeinnütziger Zwecke zur Voraussetzung der Gemeinnützigkeit. Diese Rechtsunsicherheit muss beseitigt werden.

Zu 5.2

Die Gründung gemeinwohlorientierter Genossenschaften (Sozialgenossenschaften) sollte erleichtert werden. Dies gilt insbesondere für die Gründungsprozedur von Genossenschaften, wo bisher ein aufwendiges Zustimmungsverfahren des jeweiligen Genossenschaftsverbandes zur Gründung einer neuen Genossenschaft notwendig ist.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333